

Verfassungsreform in Rußland

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1998). *Verfassungsreform in Rußland*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 48/1998). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47744>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Verfassungsreform in Rußland?

Zusammenfassung

Die russische Verfassung kann auf zweifache Weise geändert werden: durch qualifizierte Mehrheiten im Föderationsrat (drei Viertel der Mitglieder) sowie in der Staatsduma (zwei Drittel der Abgeordneten) und unter Zustimmung von zwei Dritteln der Gesetzgebungsorgane der Regionen. Die in den ersten beiden und im letzten Kapitel niedergelegten Essentials der Verfassung (Rußland als demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform, Gewaltenteilung, Parteienpluralismus, unveräußerlichen Menschenrechten, die der Staat zu schützen hat) sind nicht revidierbar. Wer sie ändern will, muß eine neue Verfassung wollen. Von den sieben vorliegenden Änderungsgesetzen hat die Staatsduma am 14. Oktober 1998 die fünf chancenreichsten in erster Lesung behandelt, ohne daß sie im Parlament die erforderliche Mehrheit bekommen haben: Zustimmung des Föderationsrats zum Einsatz der Streitkräfte im Inland, Erweiterung des Zeitraums für die Behandlung föderaler Gesetze im Föderationsrat, Bildung von Untersuchungsausschüssen in beiden Parlamentskammern mit besonderen Rechten, Zustimmung der Staatsduma zu Ministerernennungen, Mißtrauenserklärung der Staatsduma gegenüber einzelnen Ministern.

Nicht zuletzt die zwei von Präsident Boris Jelzin in diesem Jahr ausgelösten Regierungskrisen und dessen angeschlagener Gesundheitszustand haben dazu geführt, daß sich die Frage nach einer Revision der Verfassung immer dringender stellt.

1. Verfahren der Verfassungsrevision

Das Verfahren zur Änderung der Verfassung ist sehr kompliziert: Vorlagen über eine Änderung oder eine Revision der Verfassung können der Präsident, der Föderationsrat, die Staatsduma, die Regierung, die gesetzgebenden Organe der Föderationssubjekte sowie eine Gruppe von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Föderationsrats oder der Staatsduma einbringen (Art. 134). Beim

Verfahren zur Änderung der Verfassung muß zwischen den Kapiteln 1, 2 sowie 9 – den Essentials der Verfassung – und den übrigen Kapiteln der Verfassung unterschieden werden. Eine ähnliche Schutzbestimmung ist im Grundgesetz enthalten.¹

Zur Änderung der Verfassung – ohne deren Essentials – sind die Zustimmung von drei Vierteln der Mitglieder des Föderationsrats (134) und von zwei Dritteln der Abgeordneten der Staatsduma (300) erforderlich sowie die anschließende Billigung durch die Gesetzgebungsorgane der Föderationssubjekte, also von mindestens 59 Regionalparlamenten (Art. 136 und 108 Abs. 2). Der Präsident hat das verfassungsändernde Gesetz innerhalb von zwei Wochen zu unterschreiben (Art. 12 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zur Annahme von Verfassungsänderungen vom 4. März 1998²). Er kann gegen eine Verfassungsänderung kein Veto einlegen. Denn sonst könnte er versuchen, eine Verfassungsänderung, die z.B. seine Vollmachten beschneidet, zu blockieren.

Viel schwieriger ist das Verfahren zur Änderung der Verfassung in den Kapiteln 1, 2 und 9 (Art. 135). Die in den ersten beiden Kapiteln niedergelegten Essentials der Verfassung umfassen das Bekenntnis zur Russischen Föderation als einem demokratischen föderativen Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform (Art. 1 Abs. 1), zur Gewaltenteilung (Art. 10), zur politischen Vielfalt und zum Mehrparteiensystem (Art. 13 Abs. 3), zu den Normen des Völkerrechts (Art. 15 Abs. 4) sowie zu den unveräußerlichen Grundrechten und Grundfreiheiten des Menschen (Art. 17 Abs. 2), die zu schützen der Staat verpflichtet ist (Art. 2). Und zu den Verfassungssentials gehören schließlich die Artikel über die Änderung der Verfassung (Art. 134-137) in Kapitel 9.

Die Artikel in den Kapiteln 1 und 2 sowie 9 sind nicht revidierbar. Wer sie ändern will, muß eine neue Verfassung wollen. Um diesen Prozeß einzuleiten, ist die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung erforderlich, wofür drei Fünftel der Abgeordneten beider Parlamentskammern stimmen müßten (Art. 135 Abs. 2). Bis heute liegt das dafür erforderliche Gesetz über die Verfassungsversammlung nicht vor.

Nach Auskunft des Ersten Stellvertretenden Leiters der Administration des Präsidenten, Oleg Syssujew, wird der Präsident ein Gesetz "Über die Verfassungsgebende Versammlung" nicht akzeptieren, das vorsieht, daß die Verfassungsgebende Versammlung nach dem Prinzip der Mitgliedschaft der Abgeordneten der Staatsduma und des Föderationsrats gebildet wird. Vielmehr besteht in der Präsidialadministration die Vorstellung, daß die Verfassungsgebende Versammlung aus zwei Kammern bestehen soll: Die erste Kammer soll eine Expertenkommission sein, so wie dies auch 1993 der Fall war. Die zweite Kammer, die auch die endgültigen Beschlüsse fassen wird, soll aus gewählten Kandidaten bestehen, die nach dem Majoritätsprinzip gewählt werden.³

Die Verfassungskonferenz bestätigt entweder die geltende Verfassung oder sie erarbeitet den Entwurf einer neuen Verfassung. Diese neue Verfassung kann entweder von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder der Verfassungsversammlung oder durch ein Referendum angenommen werden. Wird ein Referendum durchgeführt, gilt die Verfassung als angenommen, wenn sich mehr als die Hälfte derjenigen Wähler für sie ausgesprochen hat, die an der Abstimmung teilgenommen haben – vorausgesetzt, daß sich mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten an ihr beteiligt hat (Art. 135 Abs. 3).

¹ Der Artikel 79 des Grundgesetzes legt in Absatz 3 fest, daß eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den ersten zwanzig Grundgesetzartikeln niedergelegten Grundsätze aufgehoben werden, unzulässig ist. Diese ersten zwanzig Grundgesetzartikel verankern die Grundrechte sowie die Grundlagen unserer staatlichen Ordnung: Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, Wahl der staatlichen Organe, Dreiteilung der staatlichen Gewalt und deren Bindung an Gesetz und Recht, das Recht auf Widerstand gegen jeden, der diese Ordnung zu beseitigen versucht.

² Federal'nyj zakon "O porjadke prinjatija i vstuplenija v silu popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'tva Rossijskoj Federacii, 10, 1998, Pos. 1146.

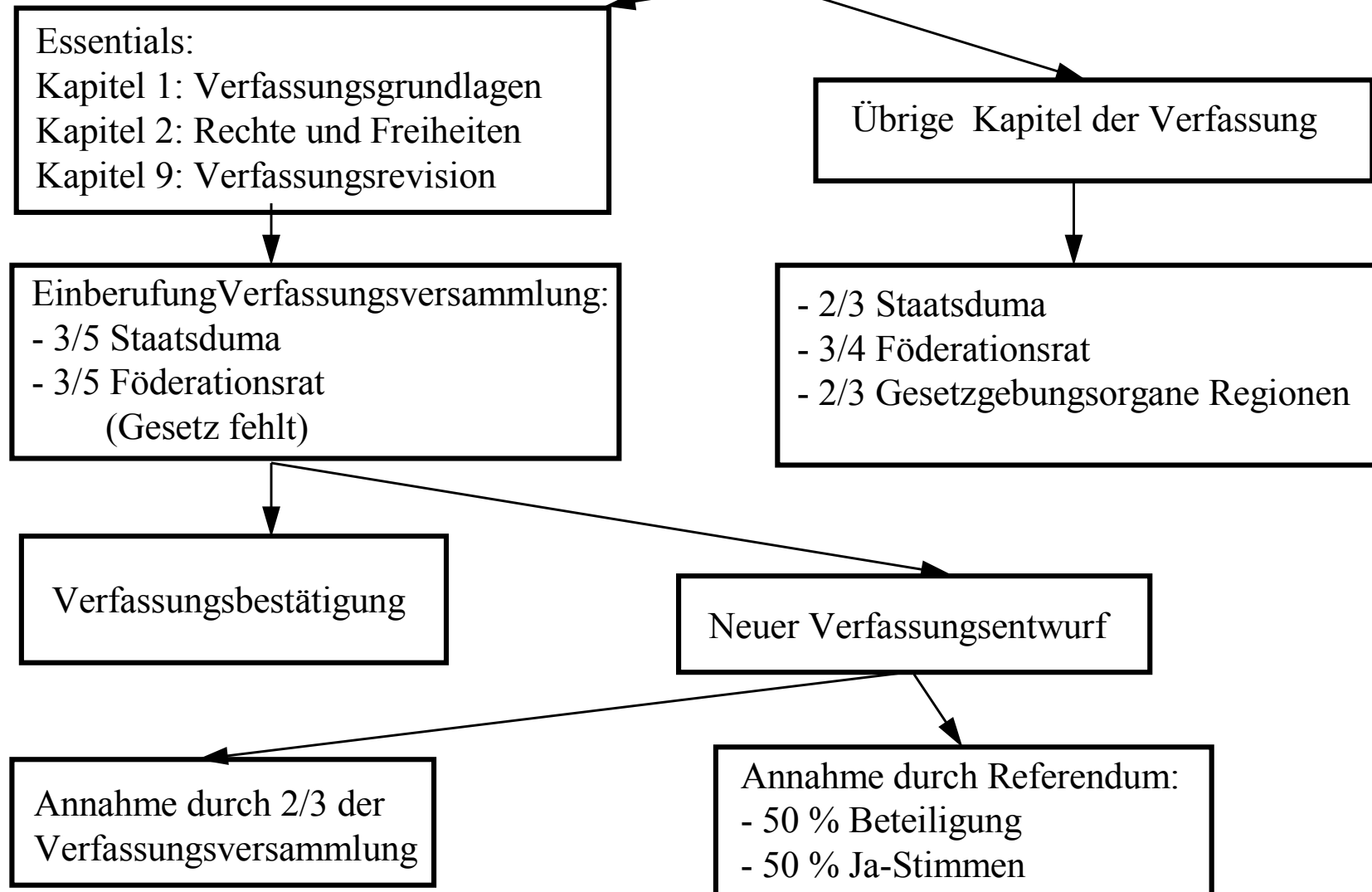
³ ITAR-TASS russ. 8.10.1998, zitiert nach: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland, 29.10.1998, S. 9.

2. Revisionsvorschläge

In der Staatsduma liegen zur Zeit sieben Vorschläge zur Änderung der Verfassung⁴, zwei kommen vom Föderationsrat und fünf von der Staatsduma.

⁴ Das Mitglied des Komitees der Staatsduma für Gesetzgebung, Gerichts- und Rechtsreform sowie der Jabloko-Fraktion Viktor Šejnis, in: "Nezavisimaja gazeta" vom 13.10.1998.

Verfassungsrevision



2.1 Des Föderationsrats und des Staatsrats (Parlament) der Republik Tatarstan

1. Der Föderationsrat will durch Änderung des ersten Absatzes von Artikel 102 die Kompetenz erhalten, über den Einsatz der Streitkräfte auf dem Territorium der Russischen Föderation zur Wahrung ihrer Souveränität und ihrer staatlichen Unversehrtheit, zum Schutz der Rechte und Freiheiten ihrer Menschen und Bürger, sofern dies in ihrer Kompetenz liegt, zu entscheiden. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß sich die Ereignisse von Tschetschenien wiederholen, d.h. daß der Präsident allein über den Einsatz der Streitkräfte innerhalb Rußlands entscheidet.
Nach Ansicht von Föderationsratsmitgliedern hatte der Präsident mit seinen Dekreten vom November und Dezember 1994 über die gewaltsame Absetzung des tschetschenischen Präsidenten Dschochar Dudajew durch den Einsatz der Armee und der Truppen des Innenministeriums die Verfassung verletzt, denn vorher wäre die Verhängung des Ausnahmezustands notwendig gewesen (Art. 88 der Verfassung), welcher der Bestätigung durch den Föderationsrat bedarf (Art. 102 Abs. 1 lit. c). Der Präsident vertrat dagegen die Auffassung, daß er von der Verfassung ermächtigt sei, nötigenfalls auch einseitige Maßnahmen zum Schutz der staatlichen Integrität der Russischen Föderation zu ergreifen (Art. 80 Abs. 2), weswegen die entsprechenden Dekrete des Präsidenten durchaus verfassungsgemäß gewesen seien. Dieser Interpretation schloß sich das Verfassungsgericht auf Anfrage des Föderationsrats am 30. Juli 1995 an, allerdings nicht unter Berufung auf konkrete Verfassungsbestimmungen, sondern unter Hinweis auf die allgemeine Staatsräson, die dem Präsidenten das Recht zusprach, Gefährdungen der Integrität Rußlands abzuwehren, ohne daß diese Maßnahmen rechtlichen Einschränkungen unterlägen oder der Legislative gegenüber zu verantworten wären. Die Abgabe von acht Sondervoten (der insgesamt 19 Verfassungsrichter) zeigt aber auch, daß die Tschetschenien-Entscheidung innerhalb des Verfassungsgerichts durchaus umstritten war.⁵
2. Durch Änderung der Absätze 3 und 4 des Artikels 105 soll der Zeitraum für die Weiterleitung eines von der Staatsduma verabschiedeten föderalen Gesetzes zur Behandlung im Föderationsrat von fünf Tagen (Art. 105 Abs. 3) auf zehn verdoppelt werden. Ferner soll der Zeitraum für die Behandlung eines solchen Gesetzes im Föderationsrat von 14 auf 30 Tage erweitert werden. Zur Begründung wird die große Inanspruchnahme der Mitglieder des Föderationsrats in ihren Regionen angeführt.

2.2 Der Staatsduma

1. Die Staatsduma möchte durch eine Verfassungsänderung erreichen, daß ihr der Föderationsrat sein Recht abtritt, die Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts zu ernennen (Art. 102 g) sowie den Generalstaatsanwalt zu ernennen und abzusetzen (Art. 102 h). Es entspreche nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn der Föderationsrat, der zur Hälfte aus den Leitern der Exekutive der Föderationssubjekte besteht, die Spitzenämter der Judikative besetzt.
Ferner soll der Föderationsrat nicht mehr an der Überwindung des Vetos des Präsidenten gegen ein Gesetz beteiligt werden. Nach der zur Zeit gültigen Regelung sind zur Überwindung des Präsidentenvetos mindestens zwei Drittel der Stimmen der Abgeordneten der Staatsduma und der Mitglieder des Föderationsrats erforderlich (Art. 107 Abs. 3). Als Kompromiß könnte eine Verringerung der qualifizierten Mehrheit des Föderationsrats von zwei Dritteln auf 50% plus einer Stimme eingebracht werden.
2. Die Staatsduma und der Föderationsrat sollen durch Änderung der Artikel 101, 102 und 103 das Recht erhalten, Ständige Untersuchungsausschüsse mit den entsprechenden Rechten (z.B. Herausgabe der geforderten Unterlagen, Erscheinen bei Vorladung) bilden zu dürfen, um die

⁵ Das Urteil des Verfassungsgerichts ist abgedruckt mit den Sondervoten in: Rossijskaja gazeta, 11.8.1995. Vgl. dazu auch: Krone, Nicole, Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation. Eine juristische Institution im Spannungsfeld von Verfassungsauftrag und politischer Wirklichkeit, in: Osteuropa, 3, 1998, S. 253-267.

Tätigkeit der föderalen Exekutivorgane – durch den Untersuchungsausschuß der Staatsduma – und der regionalen Exekutivorgane – durch den Untersuchungsausschuß des Föderationsrats – besser kontrollieren zu können.

3. Die Staatsduma will durch Änderung der Artikel 83, 193 und 112 erreichen, daß sie nicht nur – wie bisher (Art. 111 Abs. 1) – der Ernennung des Regierungschefs zustimmen muß, sondern auch der Machtminister (Verteidigung, Inneres, Zivilverteidigung), des Außenministers und des Finanzministers, um auf diese Weise vor selbstherrlichen Entscheidungen des Präsidenten besser geschützt zu sein. Der Präsident kann laut Verfassung die Minister nur auf Vorschlag des Regierungschefs ernennen (Art. 83 e; Art. 112 Abs. 2). In der Praxis dürfte Jelzin die Zustimmung des Premier wohl oft wie selbstverständlich vorausgesetzt haben.

Eine noch weitergehende Regelung sah der Entwurf des Politischen Abkommens zwischen dem Präsidenten, der Föderalversammlung und der Regierung⁶ vor, das vom Präsidenten Boris Jelzin, den Vorsitzenden der beiden Kammern der Föderalversammlung, Jegor Strojew und Gennadij Selesnjow, sowie vom damaligen Geschäftsführenden Premier Viktor Tschernomyrdin Anfang September 1998 paraphiert worden war, damit die Staatsduma der von Jelzin betriebenen Kandidatur von Tschernomyrdin zustimmt. Dieses Abkommen schrieb vor der Ernennung aller Regierungsmitglieder Konsultationen des damit vom Präsidenten beauftragten Premiers mit der Staatsduma vor. Die Ernennung der Regierungsmitglieder durch den Präsidenten sollte sich an den Ergebnissen der Konsultation orientieren. Ausgenommen waren davon nur die in Artikel 32 des Regierungsgesetzes⁷ angeführten Funktionen, welche die föderalen Organe betreffen, die direkt dem Präsidenten unterstehen.⁸ Gemeint sind jene Ressorts, bei deren Besetzung die Staatsduma laut ihrem eigenen Verfassungsänderungsgesetz ausdrücklich mitwirken möchte: die Machtministerien der Verteidigung, des Inneren und der Zivilverteidigung, das Außenministerium und das Finanzministerium. Ferner soll laut dem paraphierten Abkommen der Präsident die Regierung nur unter Berücksichtigung der Meinung der Staatsduma entlassen. Alle an diesem Abkommen beteiligten Seiten verpflichteten sich, innerhalb eines Monats nach Unterzeichnung des Abkommens eine Gesetzesinitiative zur Änderung der Verfassung vorzulegen. Das Änderungsgesetz sollte vor allem die Befugnisse zwischen den föderalen Staatsorganen neu verteilen mit dem Ziel, die Befugnisse und Kontrollfunktionen der beiden Parlamentskammern sowie die Kompetenzen der Regierung zu erweitern. Ferner sollte die unverzügliche Annahme des Gesetzes über die Verfassungsgebende Versammlung veranlaßt werden. Nachdem Jewgenij Primakow von der Staatsduma am 11. September 1998 als neuer Regierungschef bestätigt worden war, lehnte der Präsident es ab, dieses Abkommen zu unterzeichnen.

4. Die Staatsduma soll ihr Mißtrauen nicht mehr nur der Regierung insgesamt aussprechen dürfen (Art. 117 Abs. 3), sondern durch Änderung der Artikel 103 und 117 einzeln dem Premier und den Inhabern von Schlüsselressorts.
5. Das Verfahren zur Absetzung des Präsidenten soll dadurch vereinfacht werden, daß das Oberste Gericht nicht eingeschaltet werden muß.

Der Absetzungsprozeß muß bisher nach einem komplizierten Verfahren durchgeführt werden, an dem folgende Organe beteiligt sind:

- a) Die *Staatsduma* (aa) beschließt mit mindestens einem Drittel aller Abgeordneten (150) die Initiative zu einer Anklage des Präsidenten wegen Hochverrats oder eines anderen schweren Verbrechens. Unter Vorlage des Gutachtens einer (ab) Sonderkommission, die von der Staatsduma zu diesem Zweck mit einfacher Mehrheit aller Abgeordneten (226) eingesetzt wird, kann

⁶ Interfax, engl., 4.9.1998. Vollständiger Text abgedruckt in: Recht aus Ost und West, 7, 1998, S. 289 f.

⁷ O pravitel'stve Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta, 23.12.1997.

⁸ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 39, 1998, Pos. 4886.

dann eine entsprechende Klage gegen den Präsidenten (ac) mit zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten (300) beschlossen werden.

- b) Das *Oberste Gericht* hat danach in einem Gutachten zu bestätigen, daß die Handlungen des Präsidenten tatsächlich Merkmale eines Verbrechens aufweisen.
- c) Das *Verfassungsgericht* muß anschließend in einem weiteren Gutachten bekunden, daß das vorgeschriebene Verfahren der Anklageerhebung eingehalten wurde (Art. 93).
- d) Der *Föderationsrat* beschließt **innerhalb von drei Monaten** ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit (119) über die Amtsenthebung (Art. 93).

Die inzwischen von der Staatsduma gebildete Sonderkommission von 15 Abgeordneten unter Leitung eines Mitglieds der KPRF-Fraktion (Wadim Filimonow)⁹ und der Stellvertretenden Leitung einer Angehörigen der Jabloko-Fraktion (Jelena Misulina)¹⁰ möchte Jelzin wegen folgender drei – von ursprünglich fünf – Verbrechen anklagen:¹¹

- Staatsverrat an der Sowjetunion durch deren Auflösung im Dezember 1991;
- gewaltsame Auflösung des russischen Volksdeputiertenkongresses im September 1993;
- Führung des Tschetschenienkriegs 1994-1996.

Am 14. Oktober 1998 fand in der Staatsduma die erste Lesung der fünf chancenreichsten – der zwei vom Föderationsrat eingebrachten und von drei der fünf von der Staatsduma initiierten – Änderungsgesetze statt: Zustimmung des Föderationsrats zum Einsatz der Streitkräfte im Inland, Erweiterung des Zeitraums für die Behandlung föderaler Gesetze im Föderationsrat, Bildung von Untersuchungsausschüssen mit besonderen Rechten in beiden Parlamentskammern, Zustimmung der Staatsduma zu Ministerernennungen, Mißtrauenserklärung der Staatsduma gegenüber einzelnen Ministern. Sie verfehlten alle die erforderliche Mehrheit von 300 Stimmen.¹²

Das Ergebnis der Abstimmung in der Staatsduma zeigt, wie schwer es ist, die russische Verfassung zu ändern. Bisher haben seit dem 12. Dezember 1993 – selbst während politischer Spannungszustände und heftiger Machtkämpfe – alle Beteiligten die von der Verfassung vorgeschriebenen Verfahren eingehalten. Das ist angesichts einer fehlenden Rechtsstaatstradition in Rußland ein nicht zu unterschätzender Transformationserfolg. Auf der anderen Seite ist deutlich geworden, daß diese politische Stabilität auch das Festhalten am Amt eines starken Präsidenten einschließt. Die politischen Kräfte in der Staatsduma reichen nicht aus, um die Kompetenzen des Präsidenten zugunsten des Parlaments zu beschneiden, weil manche Fraktion wohl auf die Wahl des neuen Präsidenten – spätestens im Jahr 2000 – schaut, den man selbst zu stellen hofft, in unbeschnittener Machtfülle.

Eberhard Schneider

⁹ Izvestija, 17.11.1998.

¹⁰ RFE/RL Newline, 1.12.1998.

¹¹ Izvestija, 20.10.1998; 3.11.1998.

¹² Federal'noe Sobranie – parlament Rossijskoj Federacii (Hrsg.), Gosudarstvennaja Duma. Stenogramma zasedanij. Bjulleten' N 208 (350) 14 oktjabrja 1998 goda.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet. Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>